

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.5; 342.9

М. Н. Кудилинский

К ВОПРОСУ О ЦЕЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В статье рассматриваются разнообразные подходы к вопросу о целях государственного контроля. Автор приходит к выводу о наличии трех основных целей государственного контроля: обеспечение законности, обеспечение реализации государственной политики, обеспечение обратной связи. В отношении внутреннего контроля реализация данных целей имеет особенности, связанные с ориентацией внутреннего контроля на повышение и поддержание эффективности системы государственного управления. Библиогр. 9 назв.

Ключевые слова: контроль, государственное управление, законность, политика, обратная связь, эффективность государственного управления.

M. N. Kudilinskiy

TOWARD THE QUESTION OF THE PURPOSES OF STATE CONTROL

The article examines various approaches to the purposes of state control. The author comes to a conclusion about the presence of the three main objectives of state control: the rule of law, ensuring the implementation of government policies, and provide feedback. With respect to internal control, the implementation of these goals has features associated with the orientation of internal control to improve and maintain the effectiveness of the system of public administration. Refs 9.

Keywords: control, state governance, rule of law, policy.

Как и любая государственно-властная деятельность, контроль является деятельностью целенаправленной. Именно уяснение целей государственного контроля позволяет определить его место и роль в системе государственного управления.

В.П.Беляев в качестве целей государственного контроля в широком смысле определяет охрану конституционного строя, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, повышение эффективности государственного управления, поддержание стабильности государственного устройства, обеспечение соответствия издаваемых правовых актов Конституции РФ, введение в режим законности действий должностных лиц, а также обеспечение законности и правопорядка государства в целом [1, с.15]. Стимулирование соблюдения правовых норм подконтрольными субъектами и достижение законности указываются в качестве целей контроля

Кудилинский Михаил Николаевич — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; kudilinski@yandex.ru

Kudilinskiy Mikhail N. — PhD, Associate Professor, Saint Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; kudilinski@yandex.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

также А. В. Ерицяном [2, с. 103]. В. М. Горшенев и И. Б. Шахов выделяют среди функций контроля функцию правоохраны, направленную, как средство обеспечения законности, на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях [3, с. 33].

Можно констатировать, что обеспечение законности и в деятельности подконтрольных субъектов, и в государстве в целом традиционно выделяется как одна из основных целей государственного контроля. С этим невозможно не согласиться.

Технологически государственный контроль по большей части связан с оценкой соответствия деятельности подконтрольных субъектов нормативным актам. В противном случае он свелся бы к волюнтаристскому рассмотрению деятельности проверяющего с точки зрения субъективных представлений каждого конкретного контролера о должном и целесообразном.

Впрочем, даже опора на закон вовсе не исключает различных трактовок как действий подконтрольного субъекта, так и нормативных актов, что наиболее ярко проявляется в отношении налогового контроля, где исторически сформулировано специальное коллизионное правило, согласно которому все неустраимые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сборов) (п. 7 ст. 3 Налогового кодекса РФ)¹. Хотя эта норма очевидно является частным случаем реализации конституционной нормы о значении прав и свобод индивида для российского государства, сам факт признания в Кодексе принципиального несовершенства законодательства о налогах и сборах весьма показателен.

Обеспечение законности имеет специфику в отношении внутреннего и внешнего контроля. Еще в 1970-е гг. М. С. Студеникина обобщенно определила различие между ними: «Внутренний контроль ведется за органами одной системы, внешний — осуществляется в отношении организационно неподчиненных объектов» [4, с. 15]. Данный подход не претерпел изменений с течением времени; например, В. П. Беляев, исходя из взаимоотношения контролирующего и подконтрольных субъектов, также подразделяет контроль на внешний и внутренний [5, с. 63].

Разумеется, обязанность соблюдать действующие в государстве нормативные предписания универсальна и никоим образом не зависит от того, каким образом государство обеспечивает исполнение такой обязанности, а также от уровня нормативного акта, установившего соответствующие правила. Она также не зависит от того, каким образом государство организовало контроль за соответствующей сферой и какие органы наделены контрольными, а также юрисдикционными полномочиями.

Правонарушение должно быть выявлено, пресечено, ему должна быть дана правовая оценка независимо от того, кем именно оно совершено. Вместе с тем представляется очевидным, что правонарушение, совершенное властным субъектом или, во всяком случае, в системе государственного управления, представляет заметно бóльшую общественную опасность, нежели правонарушение, совершенное невластным субъектом. Правонарушение в системе государственного управления потенциально способно повлечь за собой негативное воздействие на соответствующую сферу общественной жизни в целом, тогда как последствия правонарушения,

¹ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

совершенного невластным субъектом, в общем случае такого влияния оказать не могут и затрагивают ограниченный круг лиц.

Иными словами, специфика внутреннего контроля заключается в том, что он направлен на обеспечение законности, подразумевающей в первую очередь обеспечение нормального функционирования системы государственного управления. Для внешнего контроля обеспечение законности не связано непосредственным образом с эффективностью деятельности подконтрольных субъектов и весьма опосредованно связано с функционированием соответствующих сфер общественной жизни в целом.

Практически это выражается в усилении, по существу в удвоении, контролирующего воздействия государства на соответствующих субъектов. Во-первых, они подвергаются контролю в общеустановленном порядке, на равных основаниях с иными организациями в стране. В большей степени это относится к государственным предприятиями и учреждениям, а также к организациям с государственным участием. В отношении органов государственной власти это выражено не так явно, хотя и они подвергаются контролю в невластной части своей деятельности (налоговый контроль, пожарная безопасность, санитарно-эпидемиологическое благополучие). В рамках общеустановленного контроля действуют имеющиеся ограничения по периодичности контрольных мероприятий и иные гарантии прав организаций. Во-вторых, вышестоящие в порядке подчиненности инстанции в рамках руководства и организации работы, а также специально уполномоченные контрольные органы, например в бюджетно-финансовой сфере, осуществляют мероприятия по внутреннему контролю. Порядок осуществления контрольных мероприятий определяется по большей части ведомственными нормативными актами исходя из отраслевой специфики. Вопрос о гарантиях прав органов и организаций в этих случаях не является определяющим, что более чем объяснимо: государство решает практическую задачу по оптимизации и поддержанию в надлежащем порядке механизма управления. По существу, контрольная работа с субъектами государственного управления осуществляется в формах и с интенсивностью, которые определяются вышестоящими управленческими и контрольными инстанциями. В случае с внутренним контролем вышестоящая в порядке подчиненности инстанция зачатую и осуществляет контроль, что может привести к ошибочному выводу об отождествлении мер, принимаемых по результатам контрольных процедур, с самим контролем, когда данные меры рассматриваются как составная часть контроля. Однако дело обстоит прямо противоположным образом: внутренний контроль является составной частью руководства, организации и координации; именно в силу этого обстоятельства у вышестоящего органа есть широкие возможности воздействия на подчиненные субъекты по результатам контрольных процедур.

Таким образом, цель государственного контроля находит непосредственное выражение в содержании контрольной работы.

Кроме того, при внутреннем контроле, осуществляемом вышестоящими в порядке подчиненности инстанциями, имеется ориентация на поиск нарушений у подконтрольных субъектов, однако она мерее ярко выражена и, во всяком случае, не составляет основного содержания контрольной работы. Внешний контроль, напротив, жестко сориентирован на обеспечение законности как в целом, так и в соответствующей сфере общественной жизни. С точки зрения технологии государ-

ственного контроля это означает ориентацию на поиск и выявление нарушений правовых норм, их формальное закрепление (фиксацию), а также на пресечение противоправных действий, ликвидацию их последствий и привлечение виновных лиц к ответственности.

Именно устранение нарушений и привлечение виновных лиц к ответственности составляют практические результаты мероприятий внешнего контроля. Собственно, принуждением к устранению результатов противоправного поведения и наказанием виновных лиц государство ограничивает свое вмешательство в деятельность подконтрольных субъектов. Даже способы устранения нарушений не являются сколько-нибудь значимыми и остаются на усмотрение лица, их допустившего. Устранение причин и условий, способствовавших нарушению закона в рамках протеста прокурора, следует рассматривать как исключение, обусловленное традициями правового регулирования мер прокурорского реагирования (ст. 24 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»)².

Что касается внутреннего контроля, привлечение виновных к ответственности (часто — дисциплинарной), а также формальное устранение выявленных нарушений могут быть лишь отдельными эпизодами в системе действий и решений вышестоящей инстанции. Нарушение как сбой в системе управления может повлечь за собой меры организационного характера, кадровые перестановки, реорганизацию или даже ликвидацию органов и организаций.

Вместе с тем контроль объективно не может быть сведен лишь к обеспечению законности, его роль в системе государственного управления более значима. Восприятие контроля исключительно как средства обеспечения законности привело бы к сугубо механическому подходу: наличие нормативных актов в сочетании с предположением, что они не исполняются безукоризненным образом, порождает необходимость контролировать их исполнение и пресекать нарушения.

При всей формальной справедливости изложенной формулы государственный контроль ни в коем случае не должен рассматриваться как самодостаточная и тем более самоценная деятельность. Государственный контроль имеет подчиненное, обеспечивающее значение по отношению к управляющей, регулирующей деятельности государства; он не имеет смысла вне общего контекста государственного управления³.

Не менее важна и другая цель государственного контроля — обеспечение реализации государственной политики. Государственный контроль выступает как один из инструментов государственной политики в разных сферах общественной жизни. Такая постановка вопроса, на наш взгляд, правомерна и ни в коем случае не связана с возможной предвзятостью или нарушением закона контрольным органом в отношении конкретного гражданина или конкретной организации.

Соблюдение контрольными органами формальных требований позволяет реализовывать государственную политику в достаточно широких пределах. В конце концов, акцентированное внимание контрольных органов на определенных видах

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

³ Схожей точки зрения придерживаются Е. Старостяк [6, с. 197] и М. С. Студеникина [4, с. 7].

деятельности или, напротив, либерализация контроля — важные элементы государственной политики.

В конечном счете, цель государственной политики — приведение соответствующей сферы общественной жизни в оптимальное с точки зрения государства состояние и поддержание ее в этом состоянии как можно более долгое время. Государственный контроль объективно направлен на достижение и этой цели, которая вовсе не противоречит обеспечению законности. Обеспечение законности как цель государственного контроля создает для государства достаточно широкие рамки, в которых может проводиться в жизнь его политика. Либерализация контроля или, напротив, полная нетерпимость к теоретически возможным фактам нарушений, — важные элементы государственной политики. При уменьшении количества проверок, их ограничении по времени, по предмету, даже если это осуществляется с официальной мотивацией сокращения административного давления, государство сознательно идет на то, что некоторое количество нарушений останутся вне поля его зрения и не получат правовой оценки.

Большое значение имеет и механизм контроля: выбор между текущим, предварительным или последующим контролем сам по себе характеризует отношение государства к правонарушениям в соответствующей сфере, приоритеты государственной политики. Так, предварительный контроль в сфере строительства (экспертиза проектной документации, выдача разрешений на строительство) очевидно показывает важность данного вопроса для государства и общества.

Степень жесткости используемых государством контрольных мер также бывает различна. Например, введение на городском или железнодорожном пассажирском транспорте жестких мер безопасности, аналогичных используемым на транспорте авиационном, парализует работу, хотя и значительно повысит уровень безопасности. Аналогичным образом ежедневная предварительная проверка заведений общественного питания значительно повысила бы их санитарное состояние и качество продуктов, сведя к минимуму отравления посетителей, чего по очевидным причинам не происходит, и эти причины весьма далеки от цели обеспечения законности и даже гарантирования прав и свобод человека и гражданина.

Проводимые государством масштабные проверки после тех или иных трагических инцидентов также являются элементом государственной политики, хотя и не слишком эффективным.

Кроме того, большое значение имеет правовое регулирование контрольной деятельности. В отношении контрольных процедур в каждой сфере законодатель фактически решает вопрос: использовать общие нормы Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁴ — или создать специальное нормативное регулирование, ужесточающее либо, напротив, смягчающее правила осуществления контрольных мероприятий?

Следующая по значимости цель контроля — обеспечение обратной связи. Посредством контроля органы и должностные лица получают информацию о деятельности подконтрольных или нижестоящих в порядке подчиненности субъек-

⁴ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

тов, о положении дел в соответствующей сфере государственной и общественной жизни.

Д. Н. Бахрах справедливо указывает: «Контроль — важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений» [7, с. 74]. Следует также согласиться с мнением Е. А. Кочерина о том, что «механизм обратной связи составляет сердцевину контроля» [8, с. 10]. Контроль позволяет получить оперативную информацию, объективно отражающую положение дел на подконтрольных объектах [4, с. 6].

Контрольные мероприятия обеспечивают получение своеобразного слепка состояния проверяемого субъекта в конкретный момент или в проверяемый период, на отчетную дату в отдельной предметной области его деятельности.

На эту особенность контроля совершенно справедливо обратил внимание А. М. Тарасов, указав, что цель контроля — сравнение фактического положения дел в контролируемых органах, организациях, учреждениях с тем, которое должно быть [9, с. 55].

Вместе с тем, с точки зрения законности, целесообразности и иных критериев правомерности деятельности, сопоставление фактического состояния проверяемого субъекта с нормативно обусловленным желаемым для государства его состоянием не может исчерпывающим образом описать все многообразие контрольной работы. В случае контроля как «проверки исполнения» существует только один вариант правомерного поведения (или количество таких вариантов невелико). Однако в отношении внешнего контроля такой подход уже не адекватен, поскольку невластные субъекты вольны осуществлять свою деятельность вне ограниченного числа предписанных схем, а количество вариантов правомерного поведения неограниченно. В этих условиях невозможно сводить контроль только к сопоставлению реального и должного.

Представляется, что в результате контроля прежде всего получается информация о проверяемом субъекте, а при статистически значимой выборке — информация о соответствующей сфере общественной жизни определенной территории или страны в целом.

После получения и предварительной оценки информации о проверяемом субъекте контрольная деятельность заканчивается и начинается юрисдикционное или дисциплинарное производство, если, конечно, на то имеются основания.

Полученная в результате контрольных мероприятий информация, сколь бы достоверной она ни представлялась проверяющему, не может считаться и с точки зрения нормативного регулирования не считается исчерпывающим образом установленными обстоятельствами. В этом смысле изложенная в акте проверки оценка есть мнение проверяющих, но еще не официальная позиция государства. Во-первых, возможна ошибка, добросовестное заблуждение проверяющих, а во-вторых, нельзя в принципе исключать фактор административного усмотрения, даже в юрисдикционной деятельности.

Подчеркнем: интерпретация деяния как правонарушения со стороны должностного лица, осуществляющего контрольное мероприятие, носит сугубо предварительный характер, выражает лишь его экспертную точку зрения и, во всяком случае, не может рассматриваться как негативная оценка деяния со стороны государства, как окончательная позиция государства по данному вопросу.

В процессе контрольной деятельности не может быть в полной мере исследована и оценена субъективная сторона противоправного деяния. Это самостоятельная, сложная и комплексная задача, носящая юрисдикционный характер и к контролю не относящаяся.

Специфика работы специально уполномоченных контрольных органов, разумеется, объективно повышает вероятность получения их должностными лицами разного рода негативной информации; для них это текущая служебная деятельность, а не экстраординарное событие. Однако любой государственный служащий независимо от должностных обязанностей не имеет права скрывать ставшую ему известной по службе информацию о совершении правонарушения.

При осуществлении же внутреннего контроля негативная информация о подчиненных субъектах есть основание для принятия решения об исправлении сложившейся ситуации независимо от того, получена эта информация в ходе проверки, из средств массовой информации или каким-либо иным образом.

Указанная информация может быть использована для целей статистики, анализа, прогнозирования, для принятия организационных, дисциплинарных, юрисдикционных мер, которые, впрочем, не имеют отношения к собственно контролю. В. М. Горшенев и И. Б. Шахов называли эту составляющую контроля «корректировкой процессов управления» [3, с. 33], что, с нашей точки зрения, верно отражает вопросы дальнейшего использования данных, полученных при контрольных мероприятиях, однако не является собственно составной частью контроля как вида государственно-управленческой деятельности.

Привлечение к ответственности, а также иная работа с информацией, полученной в результате контроля, с нашей точки зрения, является результатом контрольных процедур, но не их частью. Данные виды государственно-властной деятельности различаются по источникам правового регулирования, правам и обязанностям участников отношений, по целям.

Противоположный подход означал бы, что юрисдикционная, аналитическая, организационная, руководящая, прогностическая и многие другие виды деятельности являются разновидностью государственного контроля или его частью, что очевидно не соответствует действительности.

Посредством внутреннего контроля государство фактически контролирует само себя, получая сведения прежде всего о собственной эффективности. Внешний же контроль может дать значимую информацию о состоянии той или иной отрасли экономики или социальной сферы.

Меры, принимаемые государством после получения информации о конкретном нарушении, не зависят от механизма выявления информации. Должностное лицо, выявившее обстоятельства, которые оно предварительно квалифицировало как противоправные деяния, обязано сообщить об этом вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или направить информацию в иной уполномоченный орган для принятия решения по существу независимо от того, получило оно эти сведения в ходе контрольных процедур или любым другим способом.

Таким образом, по нашему мнению, тремя основными целями государственного контроля являются: обеспечение законности, обеспечение реализации государственной политики, обеспечение обратной связи. Данные цели универсальны для государственного контроля, однако их реализация в отношении внутреннего

и внешнего контроля имеет ярко выраженную специфику, связанную с ориентацией внутреннего контроля на повышение и поддержание эффективности системы государственного управления.

Литература

1. Беляев В. П. Контроль как форма юридической деятельности и гарантия законности // Право и политика. 2004. № 2. С. 9–19.
2. Ерицян А. В. Государственный контроль за соблюдением законодательства субъектов предпринимательской деятельности // Государство и право. 2002. № 2. С. 103–108.
3. Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987. 176 с.
4. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. 160 с.
5. Беляев В. П. Контроль и надзор в российском государстве. М.: Проспект, 2005. 272 с.
6. Старостяк Е. Элементы науки управления. М.: Прогресс, 1965. 423 с.
7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2006. 800 с.
8. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М.: Филинъ, 2000. 384 с.
9. Тарасов А. М. Технология государственного (президентского) контроля: элементы эффективности // Право и политика. 2001. № 1. С. 51–60.

Для цитирования: Кудилинский М. Н. К вопросу о целях государственного контроля // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2016. Вып. 3. С. 28–35. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.303

References

1. Beliaev V. P. Kontrol' kak forma iuridicheskoi deiatel'nosti i garantiia zakonnosti [Control as a form of legal action and a guarantee of the rule of law]. *Pravo i politika* [Law and policy], 2004, no. 2, pp. 9–19. (In Russian)
2. Eritsian A. V. Gosudarstvennyi kontrol' za sobliudeniem zakonodatel'stva sub'ektov predprinimatel'skoi deiatel'nosti [State control over observance of the legislation of subjects of entrepreneurial activity]. *Gosudarstvo i pravo* [State and law], 2002, no. 2, pp. 103–108. (In Russian)
3. Gorshenev V. M., Shakhov I. B. Kontrol' kak pravovaia forma deiatel'nosti [Control as legal form of activity]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1987. 176 p. (In Russian)
4. Studenikina M. S. Gosudarstvennyi kontrol' v sfere upravleniia [State control in the sphere of governance]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1974. 160 p. (In Russian)
5. Beliaev V. P. Kontrol' i nadzor v rossiiskom gosudarstve [Control and supervision in the Russian state]. Moscow, Prospekt Publ., 2005. 272 p. (In Russian)
6. Starostsiak E. Elementy nauki upravleniia [Elements of management science]. Moscow, Progress Publ., 1965. 423 p. (In Russian)
7. Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Iu. N. Administrativnoe pravo: uchebnik dlia vuzov. 2-e izd., izm. i dop. [Administrative law: Textbook for universities. 2nd ed., amended and supplemented]. Moscow, Norma Publ., 2006. 800 p. (In Russian)
8. Kocherin E. A. Osnovy gosudarstvennogo i upravlencheskogo kontroliia [The foundations of the state and management control]. Moscow, Filin Publ., 2000. 384 p. (In Russian)
9. Tarasov A. M. Tekhnologii gosudarstvennogo (prezidentskogo) kontroliia: elementy effektivnosti [The technology of state (presidential) control: elements of effectiveness]. *Pravo i politika* [Law and policy], 2001, no. 1, pp. 51–60. (In Russian)

For citation: Kudilinskiy M. N. Toward the Question of the Purposes of State Control. *Vestnik SPbSU. Ser. 14. Law*, 2016, issue 3, pp. 28–35. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.303

Статья поступила в редакцию 10 марта 2016 г.,
рекомендована к публикации 20 июня 2016 г.